引用格式：董纪昌，战飞扬，李伟，等．数字平台自治的边界重构及政府监管策略研究．中国科学院院刊，2024, 39(3): 488-497, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20230403002.
Dong J C, Zhan F Y, Li W, et al. Research on boundary reconstruction and government supervision strategy for digital platform. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2024, 39(3): 488-497, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20230403002. (in Chinese)

数字平台自治的边界重构及政府监管策略研究

董纪昌[1,2]　战飞扬[1,2*]　李 伟[1,2]　郭金录[3]　刘 颖[1,2]

1 中国科学院大学　经济与管理学院　北京　100190
2 中国科学院大学　数字经济监测预测预警与政策仿真教育部哲学社会科学实验室（培育）　北京　100190
3 高等教育出版社　北京　100120

摘要　数字平台是数字时代最重要的组织形式。如何厘清数字平台自治与政府监管的边界，有效发挥数字平台的秩序维护职能，是数字经济治理的关键问题。文章首先从数字平台自治的背景出发，介绍了数字平台自治的基本模式和其面临的监管挑战；然后，通过对美国和欧盟数字平台自治的监管理论和法律政策进行比较分析，总结了不同监管模式的优缺点；最后，针对当前我国数字平台自治边界较为模糊，政府监管出现过度包容和过度管制的两难困境，提出在重构治理边界的基础上，由粗放式的刚性监管向审慎的柔性监管转变、由命令式监管向合作式监管转变、由事后监管向全流程监管转变的政策建议。同时，文章主张提升数字平台的合规经营水平，使其实现自我规制和主动合规，以期促进我国数字平台经济规范、健康、可持续发展。

关键词　数据要素，数字平台，平台经济，平台自治，合规监管

DOI　10.16418/j.issn.1000-3045.20230403002

CSTR　32128.14.CASbulletin.20230403002

党的二十大报告就加强数字中国建设的总体布局作出了重大决策和整体部署，提出促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。数字平台作为数字化时代最典型的创新商业模式，是数字产业集群建设的关键抓手。引导数字平台健康合规发展是推动我国数字经济高质量发展的必由之路。

*通信作者
资助项目：国家社会科学基金重大项目（22ZDA079）
修改稿收到日期：2024年2月5日；预出版日期：2024年2月6日

数字平台兼具私利性和公共性的双重属性，对政府监管模式提出了新的挑战。一方面，政府要充分赋权数字平台，有效发挥平台自身的秩序与维护职能，鼓励其通过自我规治实现健康发展；另一方面，政府也应对数字平台强化监管，防止其超越合理边界进行无序扩张，对数字经济的发展产生负面影响。针对数字平台经济快速发展的现状，我国虽已确立了“包容审慎”的监管原则，但是由于数字平台生态复杂多变，政府监管职责边界模糊，甚至存在许多监管空缺的地带，政府对数字平台的监管容易出现过度包容和过度管制的两难困境，从而陷入监管悖论。

放眼世界，数字经济的发展正在重塑全球竞争格局，数字平台成为大国间竞争博弈的焦点。政府应当站在国家战略高度统筹考虑，建立可持续且具有前瞻性的数字平台治理体系。政府制定的数字平台监管政策，应既能激发数字平台的创新活力，又能维护数字平台的公平竞争秩序；既能立足当下，又能放眼未来；既要有国内视角，又要有全球视野。本文在借鉴美国和欧盟数字平台监管治理经验的基础上，对我国数字平台自治边界与政府治理边界进行重构，探讨政府监管应何时介入，以及以何种方式介入平台自治，并就完善我国数字平台的监管模式提出政策建议。

1 数字平台自治的背景、模式及监管挑战

1.1 数字平台自治的产生背景

数字平台是指运用数字化技术进行生产和服务的企业组织，数字平台同时也指那些为其他企业的生产与服务提供数字化相关服务的企业组织。在数字经济时代，数字平台作为一种以数据为主要生产要素的新型组织形态，迸发出强劲的发展动能。数字平台通过线上与线下的产业要素积聚，打破了虚拟与现实的界限，颠覆了工业时代传统的消费形式和生产模式，有效整合了产业资源与市场资源，孕育出了一批以美国谷歌公司、美国亚马逊公司、深圳市腾讯计算机系统有限公司、阿里巴巴集团控股有限公司、北京抖音信息服务有限公司等为代表的数字化头部企业。

数字化社会需要构建公平竞争的市场秩序，实现“良法善治”。然而，面对数字平台海量的交易数据、开放式算法主宰的网络世界、不断迭代创新的交易模式，传统的行政监管模式难以为继。有限的执法资源无法对数字平台上不断涌现的侵权行为和违法行为形成有效的制约和监管，数字平台的监管执法陷入进退维谷的境地。面对飞速发展的数字平台，传统制度秩序部分失效，政府监管面临“大而管不了、快而跟不上、深而穿不透、新而看不懂”的难题，数字平台企业便承担起维护数字市场秩序的职能[1]。数字平台企业可发挥技术先进、数据丰富和应用场景广泛等优势，完善数字平台治理体系，构建自治机制，履行管理职责，实现数字平台的良性发展。

1.2 数字平台自治的基本模式

数字平台自治是数字平台在法律许可的范围内自发形成的一种治理模式，通过运用数字技术或签署服务协议等方式，建立数字平台各利益相关主体的治理规则，形成一种内在的管理秩序。政府需要依靠数字平台来协同治理，便赋予数字平台一定的“权力空间”，尊重数字平台制定的自治规则，引导数字平台自我规制，承担社会责任[2]。

在当前的市场中，数字平台通常具有双重身份。① *数字平台是企业经营者*。企业经营者参与市场竞争，实现商业盈利，具有私利属性。企业经营者通过数字平台可以提供如社交、出行、零售、支付、软件开发等各类中介服务获得商业利润，这些服务涉及公众生活和经济运行的各种领域。② *数字平台是履行一定公共职能的管理者*。管理者负责规范管理数字平台内部的交易秩序，具有公共属性。为了实现管理职能，数字平台通常会制定一整套治理体系。例如，美国Meta公司旗下的互联网社交产品脸书作为全球最大的社交网站，制定了翔实严密的“社群守则”，规定

了数字平台内部的用户可以做什么、不可以做什么，对数字平台用户的行为进行规范，并定期公布“社群守则”执法报告；手机打车软件滴滴出行作为1个涵盖出租车、专车、滴滴快车、顺风车、代驾及大巴、货运等多项业务的一站式出行数字平台，多次更新“滴滴平台用户规则体系”，内容具体包括“规则总则”“通用规则”“专项信息平台专属规则”“服务功能专项规则”“特殊功能、区域或场景规则”“临时性规则”等，加强了对出行生态体系的管理。

由于数字平台上的交易量巨大并且交易行为高频发生，海量交易产生的纠纷和面临的问题不计其数，远超出传统模式下的政府监管能力，数字平台企业经营者则承担起维护数字平台运行秩序的功能。为了实现数字平台生态系统的健康运行，数字平台企业经营者往往会采用政府在社会公共管理领域中常采用的机制和手段，承载起一定的自治管理职能（表1）。

需要指出，数字平台的自治权并不具有天然的合法性与正当性，数字平台自治的“权力”一方面来源于数字平台与数字平台用户间达成的契约，即私法角度的“权利让渡”；另一方面来源于公法角度的默许或法律授权，在不违反法律强制性规定和公序良俗的前提下确认其效力。但数字平台的自治权并非公权力，无法取代政府监管。数字平台作为商事主体亦当接受政府的监管；而且，由于数字平台的私利属性与公共属性之间存在难以调和的矛盾，容易导致数字平台滥用自治权力。因此，有必要明晰并重构数字平台自治和政府监管的边界，更好发挥协同治理的作用，形成公平竞争的数字生态环境。

1.3 数字平台自治面临的监管挑战

数字平台自治在激发数字经济创新活力、推动数据要素价值释放的同时，也带来了数字平台企业间恶性竞争、市场垄断、消费欺诈、数据泄露，乃至危害公共安全和国家安全等问题，给政府监管带来了新的挑战。

数字平台依靠资本扩张和技术壁垒，聚集了海量用户资源，快速打通了行业上下游，构建了数字平台自治秩序，一定程度上发挥了数字平台作为数字化基础设施的公共服务功能，实现了数字经济独特的价值创造。同时，数字平台自身所具有的网络效应、规模效应和数据优势，容易形成行业集中的竞争格局。数字平台以强大的网络外部性①对平台价值形成正反馈，使头部经营者在数字市场上往往呈现“赢家通吃”的

表1　数字平台自治管理职能[3]

Table 1　Scope of management functions of digital platform autonomy[3]

自治管理职能	具体内容
维护数字平台交易秩序、规范交易行为	管理规则:建立健全数字平台上的各类管理规则体系 奖惩制度:对遵守和违反数字平台规则的行为予以奖惩 纠纷处理:对数字平台内部纠纷进行线上调解或仲裁 资格准入和合法性审查:数字平台用户资格准入审查,数字平台商品及服务信息的合法性审查
为数字平台用户提供给付和协助服务	提供工具:为数字平台客户提供各类线上交易工具 提供服务:协助数字平台客户维权 配合监管:预留政府监管接口、配合监管处罚等
调节经济秩序	补贴调节:通过增加补贴方式,增加数字平台交易的活跃度 活动调节:策划促销活动,通过众包模式寻求创意,征集创新成果等 规范竞争:对数字平台内的不正当竞争行为加以规制等

① 网络外部性是新经济中的重要概念，是指连接到一个网络的价值取决于已经连接到该网络的其他人的数量。

局面②。在这种行业集中的竞争格局下，一些超级数字平台通过其庞大的自治体系逐渐构建起自己的“超级权力”，形成了具有巨大能量的“权力主体”，甚至成为网络空间的“二政府”[4]，这些行为容易导致数字平台滥用自治权力，在市场上形成事实上的垄断地位，损害市场良性竞争秩序。

此外，由于数字平台企业兼具私利性和公共性双重属性，数字平台因追逐“私利”可能做出一些有损公共利益的行为，危害社会公共利益和国家安全。例如，一些数字平台利用算法歧视、信息茧房、大数据“杀熟”、竞价排名等手段损害消费者权益；部分数字平台为进行精准营销推广，未经数字平台用户同意，通过植入插件等方式过度收集、非法窃取和窥探数字平台用户的个人数据，并诱导消费者过度消费，赚取高额利润；有些数字平台甚至通过倒卖数字平台的数据获利，数据“黑产”猖獗，侵害公民个人信息权益。随着人工智能通用大模型ChatGPT的横空出世，数字平台在人工智能（AI）技术的加持之下将拥有更加强大的信息整合能力和自然语言处理能力，引发人们对数据安全与隐私保护方面的担忧。

市场调节和政府干预是国家保障市场经济健康平稳运行的两大手段，当市场调节失灵时，就需要政府的积极干预，市场调节失灵处即为政府干预的边界。然而，在数字经济时代，市场经济的业务形态、组织形态和资源形态等方面都发生了较大变化，数字平台成为新的市场主体，数据成为新的生产要素，在私人领域与公共领域的边界交叉融合，政府和企业需要打破原有的责任边界，开展协同治理[5]。数字平台生态的发展复杂多变，传统的政府监管模式和治理机制面临严峻挑战，如何厘定政府对数字平台经济的监管边界，如何兼顾行业规范和数字平台创新，这对政府监管模式和治理机制提出新要求。

2 美国和欧盟数字平台自治监管政策

数字经济是当前全球竞争高地，而数字平台又是数字经济发展的引擎。美国和欧盟等经济体都针对数字平台的治理展开了持续的立法和执法行动，但二者对数字平台的监管模式和干预程度存在明显差异。

*（1）美国：一直以来坚持“效率优先”的数据政策，以保护数字平台发展为主。*美国于1996年通过的《通信规范法》是其在网络平台保护言论自由的支柱，该法律第230条规定确立了“避风港”原则，旨在保护网络服务提供者免因第三方行为承担民事责任。美国鼓励数字平台自治以限制相关违法行为，但并不将此作为数字平台应尽的义务和责任；美国政府尊重数字平台生态圈自发秩序，只有在数字平台内部治理系统失衡、严重危害社会公益时才由政府监管介入。美国坚持“避风港”原则，豁免数字平台的直接责任，该政策有效激发了数字平台的活力和创造力，快速推动了数字平台的技术创新，极大发展了数字平台的产业生态，强势推动了美国互联网产业的崛起，助力美国数字平台保持全球领先地位。但美国数字平台高速发展的同时亦产生了越来越严重的数据垄断、隐私泄漏和网络安全隐患等治理难题。近些年，美国国会陆续颁布了一系列旨在加强个人数据权利保护等方面的法律，但这些立法仅对特定行业、特定类型数据、不公平或有欺诈性质的数据活动进行规制，至今没有推出一部统一的隐私保护法或数据保护法。

*（2）欧盟：致力于在成员国内部建立“数字化单一市场”，因此长期坚持“公平治理”的数字政策，对数字平台企业维持高压监管态势。*近年来，为推动数字平台发展，欧盟通过一系列的立法举措构建公平

② 通用目的技术驱动数字经济向纵深发展. (2020-05-20)[2023-10-26]. http://bgimg.ce.cn/cysc/tech/gd2012/202005/20/t20200520_34947118.shtml.

的竞争环境，精确定义数字平台的责任和义务，提高数字平台的公正性和透明度，保障用户在数字平台的基本权利。欧盟开创了一种新型数字平台生态系统的共同监管模式，该模式既可以优化数字平台自治体系，又能有效预防数字平台滥用自治权利。欧盟在数字平台监管方面的另一重大突破是确立了以“数字守门人”为核心的事前监管模式。通过政府的积极监管将大型数字平台的自治权力行使纳入法律规制的范围内，从源头上减少恶意竞争行为，遏制侵害数字平台用户权益的现象。欧盟通过强化数字平台运营的事前规则，在违法行为发生前就进行约束，促进了市场的良性竞争，增加了商业用户和消费者的选择权，避免了传统竞争法事后规制的滞后性带来的负面影响。同时，部分研究表明事前监管将会减少数字经济领域的创新和投资，降低数字平台的持续增长能力和竞争力，并最终损害消费者的利益[6]。欧盟对数字平台经济的限制过多，客观上抑制了数字平台的创新精神，因此，欧洲数字平台经济的发展滞后于美国，在全球基本处于第二梯队。

通过对比美国和欧盟数字平台的监管政策（表2）可以看出，美国基于保护言论自由的政策对数字平台采取了相对宽松的监管政策，推崇市场导向的政策理念，兼顾隐私保护和反垄断等目标，充分发挥数字平台自治作用，宽松的监管政策使数字产业飞速崛起；但数字平台自治权力过度扩张也损害了公平竞争秩序，侵蚀了公共利益，故近几年美国也正在从宽松监管模式走向严格监管模式；欧盟通过出台详细且严格的监管政策，将大型数字平台确立为“守门人”，将数字平台的自治权力纳入监管视野，欧盟旨在构建一个公平竞争的数字生态，但严格的监管政策对数字平台的创新精神有所抑制。**我国应借鉴参考美国和欧盟的监管政策和执法经验，完善我国针对数字平台责任的法律法规，厘清数字平台自治边界，构建适应我国数字产业发展的数字平台监管体系。**

表2　美国和欧盟数字平台监管政策对比

Table 2　Comparison of digital platform regulatory policies between the United States and the European Union

	美国数字平台监管政策	欧盟数字平台监管政策
政策理念	强调“效率优先”，保护公民的隐私，维护数字安全 维护市场竞争，维护自身数字经济竞争力	强调“公平治理”，增强数字市场秩序的公平性和竞争性 提出“数字主权”和“技术主权”
政策设计	治理架构根据行业和地区的不同而有所差异，美国联邦政府层面未建立统一监管架构 注重发挥法院的判例作用	以欧盟委员会为核心机构，建立跨成员国的数字政策框架 欧盟内不同成员国的数字政策呈现出协调一致的特点
典型数字平台法案	美国加州通过了《加州消费者隐私法案》（CCPA），该法案是州级行政区最早的全面隐私法案，随后弗吉尼亚州、科罗拉多州、犹他州和康涅狄格州等也陆续通过了州级行政区的数据保护法案 美国联邦政府层面针对保护个人隐私的法案和反垄断法案尚在审议中	2018年5月，欧盟正式施行了《通用数据保护条例》（GDPR） 2022年5月，欧盟理事会批准通过《数据治理法案》（DGA） 2022年7月，欧盟理事会通过《数字市场法案》（DMA） 2022年10月，欧盟理事会通过了《数字服务法》（DSA）
对待数字平台自治的态度	重视数字平台自治的作用，尊重数字平台生态圈自发秩序 鼓励数字平台自治以限制违法行为 拒绝将数字平台责任“守门人”化，继续在“避风港”框架下讨论数字平台责任的范围与多寡	首次引入了“守门人”的概念，加强了对大型数字平台的监管，禁止其利用数据、算法及数字平台规则等优势排除、限制竞争 禁止数字平台通过市场竞争，获取高额垄断利润，确保数字服务市场更加公平开放
监管模式	从宽松监管模式走向严格监管模式 在反垄断方面呈现明显强化的趋势	一直秉持严格监管的态度 对“守门人”采取事前监管的模式

3 数字平台自治的边界重构

18世纪法国启蒙思想家孟德斯鸠在《论法的精神》中曾指出："一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。"数字平台的自治权力如果不加约束，也将会被滥用。从我国数字平台治理形态来看，数字平台所拥有的超级自治权力已经有突破私权范围向公权扩张的倾向[7]，由此可能会引发资本无序扩张、公平竞争秩序崩塌、公共利益受损，其危害不容小觑。当数字平台内部自治失范时，就需要公权力介入，以防止其滥用自治权力。然而，在部分行业领域中，政府监管的步伐没有跟上数字平台的创新速度，出现了监管缺位的现象，造成某些数字平台打政策"擦边球"，利用监管空白进行政策套利，野蛮生长。

对数字平台自治权利的过度包容固不可取，但过度管制也不利于数字平台的健康发展，政府的强监管或干预过度可能导致"政府失灵"。政府对数字平台的限制性政策会对数字平台创新产生负面影响，这种影响在行业的技术创新方面表现更为明显[8]。数字平台以数据作为主要的生产要素，如对个人信息过度保护，可能会影响数字平台对数据的合理利用并影响数字平台功能的正常发挥，削弱数字平台的创新能力。另外，如果政府对数字平台苛以重责，不但会增加数字平台的成本和运营风险，还会压缩其自治空间，损害其市场竞争力。因此，政府对数字平台应当遵循"适度干预"原则，避免全面管制扼杀数字平台活力。

从人类历史来看，每一次重大的技术革新都会带来政府治理范式的改变。在数字化浪潮之下，传统"二元对立"理论的政府监管模式已不能适应数字平台的飞速发展，而"以元规制"理论为基础的政府引导监管被规制主体自我规制将会是政府治理模式发展的新方向。在此背景之下，既要尊重数字平台的自治权，也需要加强政府监管以缓解数字平台私利属性与公共属性的冲突，防止其滥用自治权力产生负面影响。因此，面对传统政府监管模式存在的弊端，本文认为需考量以下3个视角对数字平台自治与政府治理边界进行重构，以解决政府监管何时介入数字平台治理及采取何种方式进行监管的问题。

3.1 从多元价值目标平衡的视角明晰政府干预数字平台的法律界限

我国当前针对数字平台经济的法律体系尚不完善，在反垄断、数据保护、数字平台责任等方面虽已出台了相关法律，但仍存在许多模糊甚至空缺的地带。立法的社会目的是建构具有多元价值平衡的法律秩序，数字平台经济的发展需要统筹兼顾多元利益，未来出台新的法律法规需要体现多元价值目标平衡理念。

*（1）立法要在抑制垄断与鼓励创新之间达成平衡。*2022年，《中华人民共和国反垄断法》进行修订并施行，在该法总则中引入了数字平台反垄断专条。这标志着我国数字平台反垄断监管开始进入精细化、常态化阶段。我国还须不断完善数字平台竞争制度和规则，在数字经济领域建立公平竞争的市场秩序，但强化反垄断的同时亦不能扼杀数字平台创新。

*（2）立法要在平台数据的合理利用与数据安全和个人隐私保护之间达成平衡。*我国"十四五"规划提出"统筹数据开发利用、隐私保护和公共安全"，强调数据保护与数据开发利用的平衡和协调发展。未来，针对数据保护相关领域的立法，要在保护公民的个人隐私和数据安全的基础上，积极推动数据资源开放联通，使得数字平台能够获得更加多元的数据，挖掘更加多元的数据红利。

*（3）立法要在消费者与平台经营者利益之间达成平衡。*我国现行法律往往对处于弱势地位的消费者给予倾向性保护。随着数字技术的发展，以消费者数据为核心的消费者社会已经到来，"政府主导的单一的

倾斜保护模式逐渐显现出对数字数据化场景下消费者权益保护的乏力与困顿”[9]，在此背景之下，未来的立法理念应从倾斜保护走向均衡保护，建立多元保护路径，从政府主导的单一倾斜保护模式转为政府、经营者与消费者合作共治的消费者保护模式。

3.2 从数字平台分级分类的视角厘定不同数字平台自治权力的边界

现实中存在形态各异的数字平台，不同类型的数字平台有着迥然不同的商业模式，不同类型数字平台上的违规行为大不相同，不同规模体量数字平台的法律责任亦当不同。对不同类型的数字平台不能“一刀切”地按照同一标准进行监管。确定数字平台责任的合理边界，需要考虑数字平台的商业模式、技术特征以及信息控制力等多种因素[10]，根据数字平台类型和规模实施分类分级监管。2021年10月，国家市场监督管理总局发布《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》，根据平台的属性和功能，划分为六大类、31类子平台；根据用户规模、业务种类与限制能力不同，划分为超级平台、大型平台和中小平台3类。上述文件对数字平台进行合理的分级分类，根据不同类型数字平台的特点，精准地制定了数字平台治理政策，提高了监管措施的针对性和有效性。上述文件对超级数字平台企业施加了更加严苛的法律义务、规定了更加明确的法律责任，提出了更高的合规要求，防止超级数字平台利用垄断优势损害中小数字平台企业的利益。

3.3 从国际竞争视角确定对数字平台的监管边界和监管力度

数字平台是全球数字经济资源配置的枢纽，也是大国之间地缘博弈的新焦点。目前，美国数字平台的发展在全球占据绝对优势地位，我国数字平台仍以国内市场为主，国际市场所占份额很少，并且近几年我国与美国数字平台的差距有扩大的趋势。

中国信息通信研究院《平台经济与竞争政策观察（2021年）》报告指出，2017—2020年，我国排名前5位的数字平台市场价值从11 448亿美元增加到20 031亿美元，增长率为75%。美国排名前5位的数字平台市场价值从25 252亿美元增加到75 354亿美元，增长率约200%。然而，我国排名前5位的数字平台市场价值之和相比占美国排名前5位的数字平台市场价值之和，从2017年的45.3%下降到2020年的26.6%，差距越发明显（图1）。

我国数字平台跨境出海，既面临着与海外数字平台的竞争，又面临着不同的制度环境和监管政策的挑战。数字平台企业只有强化自治能力，才能提升国际竞争力，增强数字平台企业的全球话语权。我国的监管政策应当站在国际竞争的视角，主动与国际监管政策接轨，应大力提升而非削弱数字平台的创新能力，尤其需要避免简单化“一刀切”的强监管的做法伤害数字平台的国际竞争力。针对我国重点领域和新兴行业的数字平台，应为其创造更好的政策环境，给予其更大的发展空间，建立富有弹性的创新试错机制，鼓励其在国际竞争中大显身手。

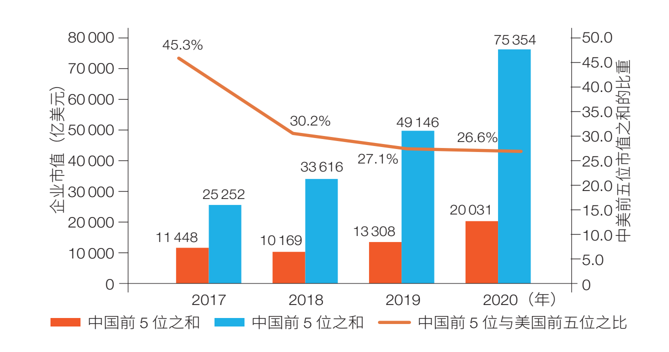


图1 2017—2020年中美前5位数字平台企业市值比较

Figure 1 Comparison of market value of top 5 digital platform enterprises in China and the United States from 2017 to 2020

数据来源：中国信息通信研究院发布的《平台经济与竞争政策观察（2021年）》

Data source: *Observation on Platform Economy and Competition Policy* (*2021*) published by China Academy of Information and Communications Technology

4 对数字平台监管的政策建议

伴随数字技术的飞速发展，传统的监管体系和治理手段难以适用于数字平台这种新型市场主体。为了推动我国平台经济高质量发展，需要结合数字平台本身的属性，厘清数字平台自我监管与政府监管之间的边界，改进监管方式，提升监管效能。针对我国数字平台监管模式创新提出以下4条建议。

4.1 从粗放式的刚性监管向审慎的柔性监管转变

数字平台只有提升交易效率、产生规模效应并维护数字平台生态系统的健康运转才能实现商业利益，数字平台有充分的意愿通过自我规范和约束去构筑公正、高效的交易环境，维护数字平台正常的自治秩序。数字平台可以通过其掌握的大数据信息优势，有效地管理海量的用户信息；数字平台还可通过合理设置生态圈各方主体的权利义务，协调各主体的利益分歧，形成一个动态交互的生态网络，实现平台可持续发展。政府监管不能替代数字平台自治，盲目介入很可能导致数字平台“免疫系统”紊乱，破坏数字平台生态化进程，损害经济效率、创新和消费者福利[11]。政府应充分尊重数字平台在合法边界范围内的自治权，审慎地介入数字平台治理，避免公权力对数字平台自治机制过多的干预。此外，政府在对数字平台实施监管时需要遵循正当程序原则，而不应任意性执法或选择性执法。

4.2 从命令式监管向合作式监管转变

传统的命令式监管模式容易抑制数字平台的活力和创造性，难以适应数字经济的发展要求。政府监管与数字平台自治在本质上是不矛盾的，双方共同的目标是实现数字平台向健康有序的方向发展。数字平台的创新应在国家既定的法律框架下进行，不断更新自己的自治规则和技术架构，更好地满足监管者的要求。政府则需要遵循数字平台经济发展规律，帮助并引导数字平台建立成熟完善的自治秩序，实现数字平台商业利益、公共利益与社会福利的统一。政府应当与数字平台企业进行充分互动，建立规则衔接机制，为数字平台自治提供及时且匹配的制度资源供给，形成合作治理的经济秩序，实现社会整体福利的最大化。

数字平台不仅是市场主体，亦可作为政府的合作伙伴。数字平台汇集海量的用户信息，依托其先进技术形成庞大的生态系统，可在数字经济监管中发挥独特优势，能参与到政府社会公共治理的各项工作之中。例如，杭州市市场监管局的“红盾云桥”系统即是政府部门与阿里巴巴集团控股有限公司合作的成果，监管部门可以调取数字平台的数据，这些数据能够为查处网络违法案件提供支撑，有效解决网络市场监管难、网络投诉举报跨区域查处取证难等问题③。

4.3 从事后监管向全流程监管转变

根据监管介入时机的不同，监管模式通常可划分为事前监管、事中监管与事后监管。传统的监管模式主要是事后监管，即当企业违规行为被执法人员发现或举报后，监管部门才开始介入。数字经济的发展瞬息万变，事后监管无法及时制止数字平台的不法行为，也无法及时对受害者提供其他救济措施，负面影响会贯穿始终，用户权利遭受持续损失。针对数字平台的全流程监管，是一种前置化的监管模式，通过对数字平台事前、事中、事后全链条、全流程监管，矫正数字平台的不正当竞争行为，遏制侵害用户权益事件的发生。我国可参考欧盟对大型数字平台进行事前规制的模式，通过前置化的立法和监管高效地规制数字平台。

③ 以政企共建“杭州模式”破题“网络消费监管难”. (2017-06-16)[2023-10-26]. https://hznews.hangzhou.com.cn/chengshi/content/2017-06/16/content_6579697.htm.

4.4 从事后处罚向事前合规转变

企业合规制度发端于美国，并在欧洲各国法律制度中不断发展，现已经成为全球公司治理不可或缺的组成部分。数字平台的特点决定了外部监管者难以对数字平台上每次交易进行逐一查处和监督。数字平台天然具有建构自治秩序的优势，政府可以通过合规激励机制调动数字平台自我规制的内在动力，推动数字平台企业持续完善合规制度和流程，强化合规风险管控，实现数字平台的自我规制和主动合规。监管部门可将合规监管作为对数字平台实施常态化监管的方式，通过实施合规有效性评估和定期开展合规检查，督促数字平台履行主体责任，促进数字平台企业健康规范发展。

参考文献

1 江小娟, 黄颖轩. 数字时代的市场秩序、市场监管与平台治理. 经济研究, 2021, 56(12): 20-41.
Jiang X J, Huang Y X. Market order, market supervision and platform governance in the digital age. Economic Research Journal, 2021, 56(12): 20-41. (in Chinese)

2 郏立军, 江翔宇. 平台自治规则之法律地位与合法性研究. 《上海法学研究》集刊, 2019, 13(13): 145-159.
Zhu L J, Jiang X Y. Research on the legal status and legality of platform autonomy rules. Shanghai Law Studies, 2019,13(13): 145-159. (in Chinese)

3 王坤, 周鲁耀. 平台企业的自治与共治. 浙江学刊, 2021, (1): 4-15.
Wang K, Zhou L Y. Self-governance or Co-governance? A discussion on platform enterprises. Zhejiang Academic Journal, 2021, (1): 4-15. (in Chinese)

4 方兴东, 严峰. 网络平台“超级权力”的形成与治理. 人民论坛·学术前沿, 2019, (14): 90-101.
Fang X D, Yan F. Formation and governance of superpower of the online platforms. Renming Luntan·Xueshu Qianyan, 2019, (14): 90-101. (in Chinese)

5 江小涓. 大数据时代的政府管理与服务: 提升能力及应对挑战. 中国行政管理, 2018, (9): 6-11.
Jiang X J. Government management and service in the era of big data: How to improve capacity and respond to challenge. Chinese Public Administration, 2018, (9): 6-11. (in Chinese)

6 Narayanan B, Lee-Makiyama H. Economic costs of *ex ante* regulations. ECIPE Occasional Paper, 2020, (7): 1-16.

7 蒋慧. 数字经济时代平台治理的困境及其法治化出路. 法商研究, 2022, 39(6): 31-44.
Jiang H. The dilemma of platform governance in the era of digital economy and its legalization. Studies in Law and Business, 2022, 39(6): 31-44. (in Chinese)

8 Ferracane M F, Marel V D E. Digital Innovation in East Asia: Do Restrictive Data Policies Matter?. Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank, 2020: 13-15.

9 陈兵. 数据时代开启消费者保护多元共治新格局. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2022, (2): 89-96.
Chen B. New structure of pluralistic co-governance of consumer protection in data epoch. Journal of Northeast Normal University, 2022, (2): 89-96. (in Chinese)

10 薛军.《电子商务法》平台责任的内涵及其适用模式. 法律科学(西北政法大学学报), 2023, 41(1): 57-68.
Xue J. The connotation of platform responsibility in *Electronic Commerce Law* and its application mode. Science of Law (Journal of Northwest University of Political Science and Law), 2023, 41(1): 57-68. (in Chinese)

11 时建中, 马栋. 双重身份视角下平台自治与反垄断监管的界限. 竞争政策研究, 2020, (4): 41-53.
Shi J Z, Ma D. Research on the boundary between platform autonomy and anti-monopoly regulation from the perspective of dual identity. Competition Policy Research, 2020, (4): 41-53. (in Chinese)

Research on boundary reconstruction and government supervision strategy for digital platform

DONG Jichang[1,2] ZHAN Feiyang[1,2*] LI Wei[1,2] GUO Jinlu[3] LIU Ying[1,2]

（1 School of Economics and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

2 MOE Social Science Laboratory of Digital Economic Forecasts and Policy Simulation,

University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

3 Higher Education Press, Beijing 100120, China）

Abstract Digital platform is the most important form of organization in the digital era. How to clarify the boundary between platform autonomy and government regulation so as to exert the order maintenance function of platforms effectively is the key issue in the region of the digital economy governance. This study firstly introduces the basic model of platform autonomy and the regulatory challenges it faces, basing on the background of the emergence of digital platform autonomy. Secondly, through a comparative analysis of the regulatory theories and legal policies of the digital platform autonomy in the European Union and the United States, this study summarizes the advantages and disadvantages of different models. Finally, aiming at the fuzzy boundary of digital platform autonomy in China, as well as the dilemma between over-tolerance and over-regulation in government regulation, on the basis of the reconstruction of the governance boundary, this study puts forward policy recommendations such as changing extensive rigid supervision to prudent and flexible regulation, changing mandatory supervision to cooperative regulation, changing after supervision to whole-process regulation; at the same time, the study proposes to strengthen the compliance capacity building of digital platforms, in order to promote the standardized and healthy sustainable development of China's platform economy.

Keywords data elements, digital platform, platform economy, platform autonomy, compliance supervision

董纪昌 中国科学院大学副校长、教授。国务院学位委员会管理科学与工程学科评议组成员。中国管理现代化研究会副理事长。研究领域：大数据与决策分析、房地产经济与金融、购买力平价理论与实践等。E-mail：jcdonglc@ucas.ac.cn

DONG Jichang Vice President and Professor of the University of Chinese Academy of Sciences. Member of the Management Science and Engineering Discipline Evaluation Group of the Academic Degrees Committee of the State Council. Vice President of Chinese Academy of Management. His research interests include big data and decision analysis, real estate economics and finance, theory of purchasing power parity and its practice, etc. E-mail: jcdonglc@ucas.ac.cn

战飞扬 中国科学院大学经济与管理学院博士研究生，北京海润天睿律师事务所合伙人。主要从事数字经济、公司治理理论的研究。E-mail: zhanfeiyang@aliyun.com

ZHAN Feiyang Doctoral candidate at the School of Economics and Management, University of Chinese Academy of Sciences. Partner of Hai Run Law Firm. He is mainly engaged in the research of digital economy and corporate governance theory.
E-mail: zhanfeiyang@aliyun.com

■责任编辑：文彦杰

*Corresponding author